

*Canestraro, María Laura*

## Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar en la dinámica urbana marplatense

---

**VIII Jornadas de Sociología de la UNLP**

*3 al 5 de diciembre de 2014*

*Cita sugerida:*

*Canestraro, M. (2014). Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar en la dinámica urbana marplatense. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4534/ev.4534.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4534/ev.4534.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

## Algunas hipótesis para reflexionar sobre el impacto del Pro.Cre.Ar en la dinámica urbana marplatense

María Laura Canestraro

CONICET – UNMDP

[mlcanestraro@gmail.com](mailto:mlcanestraro@gmail.com)

### 1. A modo de introducción

En la última década, las acciones del Estado en materia habitacional se han intensificado tal como lo evidencia una diversidad de programas e iniciativas que se ha puesto en marcha. En líneas generales, las mismas han quedado supeditadas a lineamientos nacionales que, a partir de la crisis de 2001, viraron hacia la recentralización redefiniendo las relaciones del Estado central con las provincias y los municipios, a diferencia de la modalidad desarrollada a lo largo de la década de 1990 que se destacó por el planteo de una estrategia descentralizadora<sup>1</sup>. Esta reconfiguración del Sistema Federal de Vivienda se centró principalmente en dos grandes operatorias destinadas a los sectores de menores ingresos que, además de paliar el déficit habitacional, pretendieron atender las necesidades de empleo y del sector de la construcción. Una, fue el Programa de Emergencia Habitacional (“Techo y trabajo”), fomentando formas cooperativas de producción habitacional; la otra, el Programa Federal de Viviendas, subsidiando la oferta de la producción empresarial concebida como dinamizadora de la economía (Rodríguez; 2006).

De acuerdo con información disponible de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación, para el período mayo 2003-junio 2014, se estiman en 1.186.255 las soluciones habitacionales desplegadas, que alcanzan a aproximadamente 5.338.148 beneficiarios y que se hallan terminadas (74,32%), en ejecución (16,80%) o a iniciar (8,86%).<sup>2</sup>

Sin embargo, en un reciente balance sobre la década kirchnerista respecto de la dinámica de diversos indicadores del bienestar social Kessler (2014) sostiene que, en relación a la

<sup>1</sup>En 1992 - luego de un frustrado intento de reforma (decreto 690) – el FONAVI se convirtió en un organismo descentralizado (ley 24130), en tanto su financiamiento pasó a ser parte de la reasignación de impuestos coparticipables, acordada entre el Estado nacional y las provincias. En 1995, el ente – ahora provincializado- quedó bajo el amparo de un nuevo marco legal: el Sistema Federal de Vivienda (ley 24464), constituido por aquel, los organismos provinciales (IPVs) y el Consejo Nacional de la Vivienda. Cuenya (1997) sostiene que esta descentralización obedeció tanto al conjunto de reformas estructurales que comenzaron a instrumentarse a principios de los 90’ como, sobre todo, al reclamo histórico de diversos actores que vieron en ella una política de estímulo a empresas contratistas de grandes obras públicas, más que una fórmula de suministro de vivienda social a bajo costo y con amplia cobertura social y geográfica.

<sup>2</sup>Concretamente, 881.685 terminadas (3.967.583 beneficiarios), 199.384 en ejecución tanto en programas federales como otros (897.229 beneficiarios) y 105.186 a iniciar (473.337 beneficiarios). Disponible en <http://www.vivienda.gob.ar/> (consultado 14/10/2014).

problemática de vivienda y hábitat, se advierte un mejoramiento generalizado pero que no ha logrado revertir la desigualdad entre las provincias y entre las zonas centrales de las ciudades<sup>3</sup> y las áreas urbanas más marginadas. Esta contraposición obedece a que “*la misma reactivación catalizó o reforzó problemas de acceso a la vivienda*” (Kessler; 2014:173). A partir del análisis de la producción académica de diversos especialistas en la materia, Kessler (2014) añade que ello queda evidenciado, por ejemplo, en que los lotes e inmuebles urbanos han incrementado sus precios en virtud de la disminución de tierras disponibles, la mejora económica en general y, en particular, la de la industria de la construcción. Así, casi de manera paradójica, diversas familias que han incrementado sus ingresos, han encontrado mayores dificultades para acceder a la vivienda.

Con ese telón de fondo, en junio de 2012, se crea el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar), que constituye una novedosa política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios, que hasta el momento habían quedado por fuera de las operatorias masivas de los últimos años<sup>4</sup>.

El propósito de esta ponencia es analizar el impacto de la implementación del mismo en la dinámica urbana de la ciudad de Mar del Plata - cabecera del Partido de General Pueyrredon-, haciendo hincapié en la problemática del acceso al suelo. Con una finalidad exploratoria, en función del estado de avance de la ejecución del mismo, plateamos algunas hipótesis relativas a los efectos que aquel trae aparejados en el proceso de producción de la ciudad en su conjunto.

Para ello nos preguntamos, ¿cuáles son los lineamientos principales del Pro.Cre.Ar (población objeto, alcance, financiamiento, etc.) y qué concepciones subyacen a ellos (diagnóstico inicial, acceso a la vivienda, planificación urbana, etc.)?, ¿cómo se inserta el programa en la dinámica urbana de la ciudad y en relación a otras iniciativas implementadas?, ¿qué efectos está produciendo su ejecución en el mercado de suelo, en particular; y en la estructura urbana de la ciudad, en general?, etc. Con ese horizonte realizamos un *estudio de caso*<sup>5</sup>, recurriendo a

---

<sup>3</sup>En sentido estricto, Kessler (2014) refiere a la “ciudad formal”; sin embargo, preferimos alejarnos de esta categorización en tanto subyace a ella una mirada que supone, como contrapartida, la existencia de una “ciudad informal”. Consideramos que el fenómeno urbano debe aprehenderse desde las tensiones y superposiciones que constituyen a ambas formas de producción de la ciudad más que desde una perspectiva que tienda a oponerlas, evitando nominaciones antónimas (formal/informal, legal/ilegal/regular/irregular). Para más detalles puede verse Canestraro (2013a).

<sup>4</sup>En virtud de su reciente ejecución, la misma queda por fuera del análisis de Kessler (2014); sin embargo, aquí consideramos que es posible establecer algunos contrapuntos sobre el mismo.

<sup>5</sup>Como sostienen Neiman y Quaranta“(…) *la elección del caso busca maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características del caso presentan para desarrollar conocimiento a partir de su estudio. La muestra es intencionada en función de los intereses temáticos y conceptuales (...)*” (2006: 219).

una diversidad de fuentes: normativa existente, artículos periodísticos, encuesta a beneficiarios, ofertas de terrenos aptos para el crédito, etc.

A continuación presentamos algunas particularidades de la dinámica urbana de la ciudad de Mar del Plata, haciendo especial hincapié en la problemática del acceso al suelo. Seguidamente, nos detenemos en la caracterización del Pro.Cre.Ar y las peculiaridades que asume su implementación en el caso marplatense. Finalmente, a modo de balance, dejamos planteadas algunas inquietudes y desafíos tendientes a avanzar hacia el diseño de políticas urbanas que garanticen no sólo el derecho a la vivienda sino, fundamentalmente, a la ciudad.

## 2. Sobre la dinámica urbana marplatense y el problema del acceso al suelo

La problemática del acceso al suelo urbano constituye, sin lugar a dudas, uno de los ejes nodales del desarrollo urbano de la ciudad de Mar del Plata. Como ha señalado Irigoin, el origen mismo de la ciudad “*parece incluirse en el fenómeno generalizado de los negocios de tierras a “urbanizar”*” (1991:47). Tal presunción resulta más que sugerente para explicar no sólo el origen sino la dinámica de urbanización de la ciudad, que ha estado íntimamente vinculada a la producción y concentración de suelo urbano.

En relación a este fenómeno, Núñez (2000) sostiene que en 1879 toda la extensión de la región pertenecía a aproximadamente 15 propietarios que iban subdividiendo las tierras e incorporándolas al mercado, impulsando así un desarrollo parcelario centrado en la obtención de rentas y anterior a los procesos de asentamiento de la población. También Mariano (2000), centrándose en la interfase urbano-rural entre 1874 y 1910, analiza la incidencia que tuvieron propietarios y mediadores en la subdivisión y venta de tierras y en la generación de nuevos polos de urbanización<sup>6</sup>.

Entre las décadas de 1930 y 1960 los sectores populares pudieron acceder al suelo bajo diversas formas: a través de la subasta y el alquiler de tierra, primero; y mediante la compra de lotes en mensualidades, después; aunque lo hicieron en zonas sin infraestructura de servicios ni aptas para la localización residencial (Núñez; 2000). A partir de 1970, se desarrollaron diversas formas de hábitat popular en pequeños lotes adquiridos con financiamiento, aunque también con condiciones críticas de equipamiento, accesibilidad e infraestructura (Fernández et al; 1996). Asimismo, la producción de vivienda de interés social orientó las políticas habitacionales en el período 1970-1990, siendo predominantes los

---

<sup>6</sup>Ambas autoras destacan además la connivencia con el poder político provincial que no sólo avaló la transgresión de la normativa para fundar el pueblo - que no se hizo sobre tierras públicas, tal como lo establecía la Ley de Ejidos - sino que prosiguió con esta impronta en otras intervenciones relativas a la movilización de tierras (Mariano; 2000, Núñez; 2000).

conjuntos habitacionales financiados tanto por el Banco Hipotecario Nacional como por el Fondo Nacional de la Vivienda. Guardia (2009) se pregunta por la incidencia de dicha política habitacional en el proceso de formación-realización de la renta del suelo; y concluye en que aquella estuvo ligada a los intereses del capital inmobiliario, a los propietarios de suelo en áreas periféricas y a la formación de rentas territoriales. Así, la localización de los conjuntos habitacionales siguió un patrón de ocupación periférico, alejado del centro y adyacente al ejido urbano, requiriendo la incorporación de nueva tierra urbana al ejido y reforzando el proceso de valorización anteriormente señalado<sup>7</sup>. Sin embargo, dicha producción no pudo contrarrestar el creciente déficit habitacional de la ciudad y, en paralelo, fueron emergiendo diversos asentamientos, tanto en tierras privadas como fiscales cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años.

De manera progresiva, los principales procesos de acceso al suelo señalados – compra de lotes en mensualidades, acceso a vivienda de interés social y ocupación de tierras – confluyeron en una expansión de la periferia como “zona reservada” a los sectores de bajos recursos. Un elemento central en esta dinámica fue la aprobación, en 1977, del Decreto-Ley de Uso de Suelo (8912) de la provincia de Buenos Aires, que fijó condiciones para la producción del suelo urbano, introduciendo restricciones y exigencias en cuanto a la zonificación, el tamaño de los lotes y las obras de infraestructura; entre otros. Ello trajo consigo un doble efecto: el encarecimiento de la tierra y, consecuentemente, la emergencia de loteos clandestinos e irregulares, en tanto no existía una demanda solvente para ello (Clichevsky; 1997). Lo paradójico es que la mayoría de la producción normativa realizada a posteriori se ha sustentado en excepciones a la 8912; no sólo legitimando la trasgresión – por ejemplo, en el caso de aprobación de loteos que quedan por fuera de aquella - sino legalizando su excepcionalidad.

En tal sentido, Clichevsky (1999) señala que hasta la década de 1990 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo urbano<sup>8</sup>. En el caso de Mar del Plata, se destacó la creación del Banco Municipal de Tierras, en 1991, con el objetivo de promover la movilización de tierras de origen público (Ordenanza 8442). Sin embargo, su limitado margen

---

<sup>7</sup>Cabe señalar que, más allá de las falencias edilicias que muchos conjuntos presentan, es recurrente que la tenencia de la vivienda no haya podido ser regularizada. Esta situación que no es exclusiva del caso de Mar del Plata sino que se vincula a las características que han asumido este tipo de operatorias en la región.

<sup>8</sup>La inexistencia de políticas de producción de suelo urbano es un fenómeno extensivo a todo el país y a la región. En tal sentido, si bien se produjeron diversas modificaciones constitucionales con la reforma en 1994, estas se subsumieron al derecho a la vivienda -que ya estaba incluido en el artículo 14 de la Constitución de 1853 pero ahora adquiere otra dimensión a partir de la adhesión a diversos tratados internacionales (por ejemplo, el Pacto de San José de Costa Rica), alcanzando así status constitucional - pero no problematizaron en la cuestión del acceso al suelo.

de acción ha quedado restringido al cumplimiento de leyes vinculadas a escrituraciones gratuitas (Ley 10830), aprobaciones de loteos y subdivisiones por excepción (decretos 2210/80 y 3736/91), transferencia de tierras privadas al municipio a cambio de la condonación de deudas de particulares (Ley 11622), etc. En definitiva, sostiene una política de corte particularista que apunta a la resolución de problemáticas a escala de situaciones de hogares particulares, vinculadas principalmente a cuestiones burocráticas; y que no se complementa con una política integral que busque soluciones definitivas al problema del acceso al suelo.

En este contexto, las políticas de suelo más importantes de la década de 1990, como el Pro-Tierra y el Programa Arraigo, no fueron implementadas exitosamente en la ciudad<sup>9</sup>. Incluso si bien las políticas de regularización se erigieron como vedettes de la política habitacional - a partir de la creación de programas de mejoramiento barrial diseñados por organismos multilaterales - las sucesivas postulaciones que se hicieron para lograr su ejecución no fueron exitosas<sup>10</sup>.

Recién entrada la década siguiente, la política de vivienda se reactivará tímidamente de la mano del *Programa Dignidad* – ideado bajo la órbita provincial para la relocalización de los habitantes de la Villa de Paso – y, con mayor énfasis, del *Programa Federal de Vivienda*, que marcó un viraje hacia la recentralización de la misma. Bajo esta modalidad, a diferencia de la producción masiva de las décadas anteriores, la provisión de tierra mayoritariamente ya no corre por cuenta del Estado sino de los privados que ofertan un proyecto urbano<sup>11</sup>. Según Vio (2008), ello incentivó un doble proceso en beneficio de aquellos: de valorización del suelo, antes rural y ahora incorporado al ejido urbano; y, con ello, de provisión de servicios a la zona, que impulsó a los operadores inmobiliarios a adquirir mayores extensiones de tierras que las necesarias para desarrollar los proyectos, en vistas a retener áreas vacantes que se valorizan, en virtud de la creciente urbanización, y luego pueden vender a mayores precios. Ello trae consigo la reproducción de un patrón de localización de la población beneficiaria

---

<sup>9</sup>En relación al Pro-Tierra, las particularidades históricas del mercado de tierras, sumadas a otras dificultades de distinta índole, incidieron en la baja repercusión de dicho programa. La misma suerte corrió el Programa Arraigo, para el cual se invirtió en un significativo diagnóstico y recomendaciones para su ejecución en la zona pero que finalmente logró concretarse sólo en una experiencia a pequeña escala (Fernández et al; 1996).

<sup>10</sup>En 1994 y en 2002 se realizaron propuestas para ejecutar el PROMEBA, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Villa de Paso, en los barrios Las Américas, Autódromo, Belgrano, etc. y en los asentamientos de Las Heras, Jorge Newbery, Nuevo Golf y Juramento, entre otros. Sin embargo, ninguno de ellos fue seleccionado para su ejecución.

<sup>11</sup>Tal como sucede en la modalidad TPU: Tierra y Proyecto Urbano, que ha sido la predominante.

que es similar al que se estructura a partir de la distribución de las rentas de suelo urbano (Vio; 2008)<sup>12</sup>.

En este marco, la creación del Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar) constituye una novedosa política de acceso al suelo y la vivienda para los sectores medios, que hasta el momento habían quedado por fuera de las operatorias masivas de los últimos años. Sin embargo, su implementación no deja de presentar una diversidad de controversias.

### 3. Acerca del Pro.Cre.Ar y su implementación en la ciudad

Sancionado a partir del Decreto Nacional 902/2012, y bajo la figura de fondo fiduciario, el Pro.Cre.Ar se plantea con el objetivo de *“facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social”*.

Socoloff et al (2013) señalan que se pergeña centralmente con el objetivo de atender a los efectos de la crisis que impactaba sobre el sector de la construcción, que venía demostrando signos de estancamiento desde 2009.

Para ello, se promueven diversas líneas de créditos hipotecarios. En su inicio, a nivel nacional, se proyecta la entrega de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también para la adquisición de viviendas en el marco de desarrollos urbanísticos<sup>13</sup>. Posteriormente, se añaden otras dos modalidades: la compra de viviendas a estrenar, primero; y la compra de terreno y construcción, después. Es precisamente sobre esta última que aquí hacemos foco.

En este esquema, el principal aportante es el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Además, el fondo fiduciario cuenta con bienes inmuebles transferidos, mayoritariamente controlados por la Agencia de Administración de Bienes del Estado; es decir, que dispone de suelo público para sus fines o cuya urbanización financiará (Socoloff et al; 2013). Sin embargo, Lozano et al (2012) destacan que tales tierras no son de utilización inmediata en virtud de su situación catastral y

---

<sup>12</sup>Vale señalar, por ejemplo en el barrio Belisario Roldán de nuestra ciudad, la existencia de vicios en la construcción (materiales utilizados, terminaciones varias, etc.) y del incumplimiento en la dotación de infraestructura de servicios y equipamiento comunitario (principalmente, escuelas y salas de salud), que estaba previsto en los pliegos de licitación de las obras y debía ser concretado antes del traslado de los habitantes al lugar.

<sup>13</sup>En nuestra ciudad, esta modalidad aún no está habilitada para la inscripción de los posibles beneficiarios ya que se había previsto llevarla a cabo en el predio conocido como “Canchita de los Bomberos” en el barrio Parque Luro pero, en virtud de la judicialización impulsada por un grupo de vecinos que se oponen a ello y que impide por el momento el inicio de las obras, no hay destino alternativo definido. Para más detalles puede verse Canestraro (2013b).

las tareas de reacondicionamiento necesarias previas a la construcción. Por ello, luego del primer sorteo, se ha priorizado a las familias con terrenos propios<sup>14</sup>.

Las decisiones sobre el fondo son adoptadas por un Comité Ejecutivo compuesto por diversas autoridades nacionales, entre las que la ANSES ocupa un lugar relevante. Sin embargo, el fondo es administrado por el fiduciario – el Banco Hipotecario S.A. – cuyo principal accionista es el Grupo Económico IRSA (Socoloff et al; 2013)<sup>15</sup>.

Para acceder al programa es necesario tener un empleo formal, tomándose el total de los ingresos del grupo familiar o pareja conviviente para calificar en algunos de los rangos de crédito que se establecen. Según Lozano et al (2012), ello supone que alrededor del 53% de la fuerza laboral no está en condiciones de postularse al crédito<sup>16</sup>. Y agrega que, dada la cantidad de recursos involucrados, el programa permite financiar 100 mil créditos hipotecarios<sup>17</sup> mientras que para agosto de 2012 ya había más de 1.000.000 de interesados. Es decir, la demanda supera ampliamente la cantidad de créditos disponibles.

Sumado a ello, la forma de organización del hogar requerida para calificar al crédito se limita a la familia con hijos; por tanto, quedan por fuera una variedad de formas familiares actualmente existentes (Socoloff et al; 2013).

Los beneficiarios del programa se seleccionan por sorteo, a través de la Lotería Nacional. Sin dudas, ello garantiza la transparencia del sistema pero simultáneamente, tal como sostienen Socoloff et al, *“organiza una demanda “autoseleccionada” constituida por aquellos que se presentan espontáneamente al sorteo, absteniéndose así el programa de definir su intervención en procesos sociales concretos (grupos, regiones, etc.)”* (Socoloff et al; 2013:16).

En Mar del Plata se estimó que, apenas transcurridos dos meses desde su sanción, existían más de 400 grupos familiares inscriptos para las diversas líneas de crédito. Recientemente, el titular de la ANSES<sup>18</sup> ha manifestado que es la *“ciudad récord en Procrear de la Argentina”*, donde mayor cantidad de créditos para la construcción de vivienda se están efectivizando.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup>Se estiman que son 1820 hectáreas dispersas en las 23 provincias (Lozano et al; 2012).

<sup>15</sup>Si bien no es objetivo de esta ponencia centrarse en la problemática del financiamiento, vale destacar algunas de estas características pues no son ajenas a la definición de una política de vivienda de semejante envergadura como la que ha obtenido el Pro.Cre.Ar. Para tales efectos, ver Socoloff et al (2013).

<sup>16</sup>Lo que entonces equivale a 8.854.625 trabajadores (Lozano et al; 2012).

<sup>17</sup> Por entonces, a razón de \$200.000 cada uno. Luego, los momentos fueron actualizándose.

<sup>18</sup>Que es otro de los organismos que participa del financiamiento del Programa, junto al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a otros inversores privados.

<sup>19</sup>*“Mar del Plata es récord en los planes Procrear”*. Diario La Capital, 07-05-14.



Sin embargo, la dimensión adquirida por la modalidad de compra de terreno y construcción – sobre la que aquí nos detenemos - ha puesto nuevamente en jaque el histórico problema de acceso al suelo y, con ello, de las escasas intervenciones del Estado en vistas a regular un mercado altamente especulativo.

Conocidas son las dificultades que los beneficiarios han venido sorteando para concretar la compra de un terreno, cuyo meollo central no es tanto la escasez como los elevados precios a los que ha trepado el “suelo accesible” en los últimos meses. En función de ello, la búsqueda de un terreno apto de crédito no se realiza en zonas centrales – a pesar de la existencia de algunas áreas vacantes o bien que se refuncionalizan a partir del proceso que Harvey (2004) llama *acumulación por desposesión*<sup>20</sup> – sino más bien en zonas periféricas que, en la mayoría de los casos, carecen de infraestructura y equipamiento colectivo, o lo tienen en forma deficitaria. Sin embargo, también en aquellas zonas se ha disparado un proceso especulativo en donde los terrenos llegaron a triplicar sus precios<sup>21</sup>. En este derrotero, un grupo de beneficiarios concreta dos reuniones con concejales – en los meses enero y mayo, respectivamente –, en vistas a manifestar las dificultades encontradas en la búsqueda de un terreno apto para ser comprado a través del crédito y solicita la intervención del municipio, en vistas a facilitar ese proceso y así poder concretar la compra: *“Uno de los problemas es que un terreno que costaba 6.000 dólares antes del sorteo -a valor dólar de inmobiliaria, es decir, un término medio entre el “blue” y el oficial-, ahora cuesta mucho más y en base a una cotización arbitraria de la propia inmobiliaria. Algunas cotizan el dólar a 13 pesos o más (...) No hay un parámetro lógico de cuánto cuesta el metro cuadrado. El tema es que para asegurar un terreno tenemos que actuar rápido, pagar la reserva con plata propia y luego esperar que el banco nos apruebe la carpeta del crédito, para lo cual se toma 90 días. Es un riesgo”*, señaló en tal oportunidad uno de los beneficiarios<sup>22</sup>.

Como puede observarse en el Plano 1, de acuerdo con las fuentes consultadas<sup>23</sup>, la mayoría de los lotes adquiridos por los beneficiarios de la línea “terreno y construcción” se ubican en zonas periféricas - muchas de ellas extraejidales.

<sup>20</sup>Este proceso radica en el corazón de la urbanización capitalista y consiste en un desplazamiento que se constituye como la contraimagen de la absorción de capital por medio del redesarrollo urbano, dando lugar a numerosos conflictos que giran alrededor de la captura de suelo valioso en manos de poblaciones de baja renta que han vivido históricamente en esas zonas (Harvey; 2004).

<sup>21</sup>*“Triplican precios de terrenos para construir viviendas tras la implementación del Procrear”*. Diario La Capital, 08-04-14.

<sup>22</sup>Así queda manifestado en la Gacetilla de Prensa difundida por el Concejo Deliberante el 15/01/2014. Los vecinos además adelantaron que presentarían una nota en la Defensoría del Pueblo de General Pueyrredon, solicitarían una entrevista con el Intendente y también el uso de la Banca 25 en el Cuerpo Deliberativo.

<sup>23</sup>Información periodística, avisos clasificados de terrenos disponibles y encuesta a beneficiarios. Estos últimos se viabilizaron a través de la red social Facebook, en donde se han creado grupos de intercambio entre los postulantes y ganadores de los sucesivos sorteos.

## Plano 1

Localización de lotes adquiridos: Pro.Cre.Ar, línea terreno y construcción.



Sumado a ello, la infraestructura de servicios es deficitaria – en su mayoría, sólo tienen conexión a electricidad – y carecen de equipamiento de consumo colectivo (salas de salud, escuelas, etc.) acorde con las necesidades inminentes.

Es decir, ello trae consigo un doble proceso: de incorporación de suelo rural al ejido urbano y, consecuentemente, de inversión estatal en los costos de la urbanización. En última instancia, ambos remiten a una discusión en torno a la recuperación de las plusvalías urbanas<sup>24</sup> que se generarán en esa dinámica.

Frente a ello, el propio intendente Pulti declara la existencia de tierras municipales viables de ser destinadas al Programa y también la facultad de generar más. Con ese propósito, el municipio firma un convenio con la ANSES para poner a disposición terrenos factibles de ser utilizados para la construcción de viviendas, previendo la adquisición de 800 parcelas, en una primera etapa, para alcanzar un total de 3 mil, posteriormente. Asimismo, se llama a una licitación para la presentación de oferentes de terrenos aptos para el loteo<sup>25</sup>, e incluso se plantea que en el caso de aquellos que carezcan de servicios y, en sentido estricto, no puedan ser loteados, se trabajará *“en generar esa infraestructura y como compensación se cederán tierras y así habrá más suelo urbano”*.<sup>26</sup>

A mediados del mes de agosto, Pulti y Bossio - titular de la ANSES – anuncian la decisión de poner a disposición de los beneficiarios 1800 lotes, algunos de ellos fiscales. A partir de ellos, se generará suelo urbano apto para uso residencial. Para ello, luego de evaluar las ofertas presentadas, el ejecutivo presenta ante el Concejo Deliberante diversos proyectos de ordenanza para evaluar la utilidad de *“6 macizos ubicados en diferentes puntos del Partido, además de 77 lotes fiscales en desuso que están en poder de la comuna”*<sup>27</sup>. Uno de los macizos, ubicado en el barrio Virgen de Luján está en condiciones de ser subdividido en 380 lotes – de hecho, iba a ser destinado para la construcción del Plan Federal de Viviendas 2 pero

---

<sup>24</sup>Al hablar de *plusvalía urbana* nos referimos a la valorización que sufren diversos inmuebles en función de acciones que son externas a los propietarios y que, fundamentalmente, son llevadas a cabo por el Estado. Por tanto, se considera que es este quien debe recuperar parte de esa valorización “extra” que beneficia al propietario, quien incrementa el valor de su propiedad, y volcarlo a la comunidad redistribuyéndolo en mejoras y obras públicas. Para más detalles puede consultarse Smolka y Furtado (2001).

<sup>25</sup>La ANSES también firmó un acuerdo de precios con empresas de materiales para la construcción, en vistas a contrarrestar la especulación que también se da en ese mercado. Vale destacarse que, en función del creciente proceso inflacionario, en los últimos meses se amplió en un 30% los montos de los créditos a solicitar para sus distintas líneas, conjuntamente con una actualización de los ingresos familiares necesarios para acceder a los mismos.

<sup>26</sup>*“General Pueyrredon, primer municipio en ceder terrenos para viviendas del ProCreAr”*, Diario El Atlántico, 22-11-2013

<sup>27</sup>*“Impulsan la aprobación del uso de 1.800 lotes para beneficiarios del Procrear”*, Diario La Capital, 16-08-2014.

ello no llegó a concretarse -. Los lotes fiscales en su mayoría están ubicados en la zona sur (barrios El Marquesado, San Eduardo y Santa Isabel, entre otros)<sup>28</sup>.

Se destaca además que será necesario aprobar diversas ordenanzas para concederles a aquellas zonas los indicadores urbanísticos que admitan su uso residencial. “(...) *la aprobación de esta última medida estará sujeta a que la compra por parte del Procrear se concrete con éxito*”<sup>29</sup>.

En este proceso, hacia fines de septiembre, el Concejo Deliberante avala la creación del Fondo Municipal de Tierras para el Pro.Cre.Ar (expedientes 1968, 1827 y 1828)<sup>30</sup>. Y posteriormente confirma que los lotes a comprar son entre 1100 y 1200, que la operación implicará una inversión de cerca de 31 millones de pesos por parte de la ANSES y que el municipio tendrá a su cargo la ejecución de las obras<sup>31</sup>.

Mientras tanto, muchos beneficiarios siguen el compás de la espera.

#### 4. Reflexiones para el debate

Las complejidades en la ejecución del programa traen al debate la imposibilidad de pergeñar una política de acceso al suelo y la vivienda sin regular el mercado de suelo. Curiosamente, la intervención indirecta del Estado en aquel – vía definición de una política crediticia – tiene efectos contraproducentes que requieren a posteriori el desarrollo de estrategias tendientes a contrarrestarlo. Ha quedado evidenciado que la ejecución del programa ha disparado un proceso especulativo que resulta difícil controlar una vez que se ha consumado.

Ello continúa el círculo vicioso iniciado décadas atrás, tal como señaláramos, en donde la intervención directa del Estado en la producción de vivienda de interés social (llave en mano) incidió en el proceso de formación-realización de la renta del suelo tal como han demostrado tanto Guardia (2009), para el período 1970-1990, como Vio (2008), para el recientemente implementado Programa Federal de Construcción de Viviendas. Aún bajo modalidades diversas: en el primer caso, siendo el Estado el comprador de tierra para la ejecución de las iniciativas; en el segundo, siendo los privados quienes la compran para ofrecerla en el marco de un proyecto urbano; ambos procesos coadyuvaron a reforzar una lógica mercantil, acentuando un histórico proceso de valorización del suelo que signó el desarrollo urbano de la ciudad.

---

<sup>28</sup>“Iniciarán debate en el Concejo para ofrecer 1.800 lotes a los beneficiarios del Plan Procrear”, Diario La Capital, 21-08-2014.

<sup>29</sup>“Iniciarán debate en el Concejo para ofrecer 1.800 lotes a los beneficiarios del Plan Procrear”, Diario La Capital, 21-08-2014.

<sup>30</sup>Se corroboró la aprobación de los expedientes (con fecha 25/09/14) en el Digesto del Honorable Concejo Deliberante pero no se pudo acceder a mayor información porque las ordenanzas aún no se hallan promulgadas.

<sup>31</sup>“Anses invertirá 31 millones de pesos en la compra de terrenos para el Procrear”; Diario La Capital, 03-10-2014.

En ese sentido, si bien el Pro.Cre.Ar no constituye una política de acceso a la vivienda en sentido estricto sino que es un crédito, financiado mayoritariamente por una banca gestionada por capitales privados; resulta interesante destacar la incidencia que tal definición tiene sobre el mercado de suelo, en particular, y la dinámica urbana, en general. Como punto de partida, consideramos que a pesar de que en sus propósitos el programa pretenda facilitar el acceso al suelo y la vivienda desde un discurso que tendiente *desmercantilizar* esa estrategia a partir de la intervención estatal no hace sino reforzar un proceso de *mercantilización* en el que se subordinan tanto el suelo como el proceso de urbanización a una condición de bien de cambio, predominando la obtención de ganancias por sobre la satisfacción de una necesidad social (Pírez; 2014).

Así, al impacto que la iniciativa ha tenido en el mercado de suelo habría que añadirle la pregunta por los costos de la urbanización, por la dotación de una infraestructura de servicios y equipamiento de consumo colectivo acorde a las necesidades de la población que allí se asentará. En definitiva, valdría traer al debate “los pros y los contras” de impulsar una planificación urbana tendiente a densificar o a extender la trama urbana, tanto en términos de los costos de la urbanización como, consecuentemente, de la accesibilidad al suelo y la vivienda para todos los sectores sociales; y, en última instancia, en cómo ello impacta en la dinámica y la estructura de la ciudad.

Sumado a ello, habría que agregar al balance los efectos del programa sobre las estrategias habitacionales de los sectores que demandan suelo y vivienda y no son sujetos de crédito. Como se dijo anteriormente, en función de los requisitos para acceder al programa, un 53.6% de la fuerza laboral no está en condiciones de inscribirse (Lozano et al, 2012). Es probable que el encarecimiento del suelo urbano que trae aparejada la implementación del Pro.Cre.Ar refuerce una dinámica segregadora para estos sectores, profundizando el *proceso de conurbanización* iniciado años atrás, como resultado de la progresiva expulsión de aquellos hacia zonas más periféricas en función de la imposibilidad de cubrir los costos necesarios para permanecer en el lugar – centralmente, el alquiler de vivienda o el acceso al suelo a través del llamado “mercado informal” -. Esto significa que, factiblemente, la iniciativa tenga una incidencia sobre las ocupaciones de tierras sustentadas en la *lógica de la necesidad*; es decir, llevada adelante por los sectores que sólo pueden satisfacer sus necesidades de suelo y vivienda a través de la autoproducción de su hábitat (Herzer y Pírez; 1994). En líneas generales, lo antedicho remite a las tensiones y controversias en torno a la definición de una *política focalizada* versus una *política universalista*; y las necesidades de diseñar estrategias combinadas y/o integradas.

Quizás estemos avanzando hacia la configuración de una ciudad, al decir de Castells (1999, citado en Carrión; 2007), como *constelación de discontinua de fragmentos espaciales*, en donde aquella “*se convierte en un mosaico de espacios inconexos, que tienden a diluir el sentido de unidad desde la perspectiva de las identidades, de la funcionalidad de sus componentes y del gobierno*” (Carrión; 2007:89). Esas constelaciones se expresan en distintos tipos de urbanización en lugares diferenciados de centralidad y periferia. Por ello, como dice Carrión (2007), además de ser espacios *fragmentados* también son *segmentados*, en tanto no se generan encuentros entre los diversos, porque los distintos sectores sociales no establecen relaciones en ningún lugar.

Ello nos conduce inexorablemente a la importancia de avanzar hacia una planificación urbana que, con el Estado a la cabeza, se sustente en principios de equidad y justicia social. Que viabilice la producción de suelo urbano para todos los sectores sociales y garantice la construcción de ciudad. De lo contrario, tal como queda evidenciado en una estrategia como la del Pro.Cre.Ar, los méritos de constituirse como una esperada política de crédito que posibilita el acceso al suelo y la vivienda para diversas familias, genera de manera controversial la reproducción de una dinámica urbana progresivamente *segregacionista, fragmentadora y segmentadora* de la sociedad local, que naturaliza el binomio distancia social-distancia espacial y profundiza la desigualdad existente.

Como contrapartida, se destaca la existencia de algunos instrumentos legislativos recientes que pueden contribuir a ese proceso como la “*Ley de Acceso Justo al Hábitat*” (Ley 14449) de la provincia de Buenos Aires<sup>32</sup>. Sin embargo, es necesario poner el foco en estrategias que permitan la efectiva concreción de las herramientas institucionales estipuladas en la ley que, como tal, constituye un marco general para la acción y requiere de instrumentos que la viabilicen. Sólo la organización social y, con ello, la exigencia a los gobiernos locales para que adecuen sus normativas a los principios que rigen la ley, garantizará el camino hacia una planificación urbana que contrarreste una histórica dinámica especulativa que, a partir de la configuración de entramados de actores, ha delineado proyectos y modelos de ciudad sustentados en procesos de valorización del suelo acordes con sus intereses particulares.

## 5. Referencias bibliográficas

---

<sup>32</sup> Sancionada a fines de 2012 y promulgada a principios del 2013, tiene como propósito promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable a partir de cuatro principios rectores para la implementación de políticas habitacionales: *el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad, y el reparto equitativo de cargas y beneficios.*



CANESTRARO M. LAURA (2010); *“Entre el hecho y el derecho...De actores y prácticas en tres procesos de producción del hábitat (Mar del Plata, 1983-2009)”*, Tesis para obtener el título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires, en Ciencias Sociales, mimeo.

----- (2013a), *“¿Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo,”* Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Número especial: América Latina, Universidad Complutense de Madrid, pp. 249-270. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/42351>

----- (2013b), *“Disputas en torno al proceso de territorialización de un conflicto urbano: el caso de la “Canchita de los Bomberos”*; ponencia presentada a ponencia presentada a VII Jornadas de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas/Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, noviembre. Disponible en <http://www.aacademica.com/000-063/547>

----- (2014); *“A propósito del Pro.Cre.Ar: notas sobre el problema del acceso al suelo urbano”*; Revista InfoCapba; Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires Distrito IX; año 3, número 8, septiembre. Disponible en [http://issuu.com/capba9/docs/infocapba8\\_digital2](http://issuu.com/capba9/docs/infocapba8_digital2)

CARRION FERNANDO (2007); *“Espacio público: punto de partida para la alteridad”*, en Segovia Olga (ed); Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía. Ediciones Sur, Chile.

CLICHEVSKY NORA (1997); *“Regularización dominial: ¿solución para el hábitat “popular” en un contexto de desarrollo sustentable?”* en Cuenya Beatriz y Falú Ana (comp.); Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina; Colección CEA-CBC; Buenos Aires.

----- (1999); *“Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración;* CONICET/UBA; Buenos Aires; mimeo.

CUENYA BEATRIZ (1997); *“Descentralización y política de vivienda en Argentina”* en Cuenya B. y Falú A. (comp.); Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina; Colección CEA-CBC; Buenos Aires.

FERNÁNDEZ ROBERTO, et al (1996); *Habitar Mar del Plata. Problemática de vivienda, tierra y desarrollo urbano en Mar del Plata. Diagnóstico y propuestas;* Presidencia de la nación, Comisión de Tierras Fiscales Nacionales; Programa Arraigo, Mar del Plata.

GUARDIA CARLOS ENRIQUE (2009); *La renta del suelo y la política habitacional entre 1970-1990. El caso de los Conjuntos Habitacionales en la ciudad de Mar del Plata;* Tesis para optar por el título de Maestro en Planificación Urbana y Regional, Universidad de Buenos Aires; mimeo.

HARVEY DAVID (2004); *“El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión”*, Socialist Register; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

HERZER HILDA Y PIREZ PEDRO (1994); *Modelo teórico-conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*; LC/R 1407; Santiago; Chile; CEPAL.

IBAÑEZ MESTRES GONZALO (2013); *Estado, vivienda y políticas públicas: la construcción de la problemática habitacional desde la perspectiva del Estado Nacional Argentino*; ponencia presentada a XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Chile.

IRIGOIN M. ALEJANDRA (1991); *La población, los habitantes y la trama social urbana, 1880-1940*; en AA.VV.; Mar del Plata. Una historia urbana; Fundación Banco de Boston; Buenos Aires.

KESSLER GABRIEL (2014); Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires.

LOZANO CLAUDIO et al (2012); “Entre Keynes y Mandrake. El Pro.Cre.Ar: de la eutanasia del rentista a la eutanasia del jubilado”; documento de trabajo. Disponible en: <http://www.ipyp.org.ar/descargas/EL%20PROCREAR.pdf>

MARIANO CECILIA (2000); “Actores y prácticas económicas en las tierras rurales de Mar del Plata, 1874-1910”; ponencia presentada al VI Congreso Argentino de Antropología Social, UNMDP, Mar del Plata; septiembre.

NEIMAN GUILLERMO Y QUARANTA GERMAN (2007); “Los estudios de caso en la investigación sociológica”; en Vasilachis de Gialdino I. (coord.); Estrategias de investigación cualitativa; Gedisa; Barcelona.

NUÑEZ ANA (2000); Morfología social. Mar del Plata, 1874-1990, Editorial Grafikart, Tandil.

PIREZ PEDRO (2014); *La mercantilización de la urbanización. A propósito de los “conjuntos urbanos” en México*; Estudios Demográficos y Urbanos; Vol. 29, nro 3 (87), septiembre-diciembre (en prensa).

RODRIGUEZ MARÍA CARLA (2006); “Tiempo de caracoles...Autogestión, políticas del hábitat y transformación social”; Tesis para optar por título de Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

SMOLKA MARTIM Y FURTADO FERNANDA (ed) (2001); Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano; Instituto de Posgrado e Investigación/Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy; Eurelibros.

SOCOLOFF IVANA et al (2013); “Apuntes sobre las transformaciones en las estrategias de financiamiento público para la vivienda por medio del Banco Hipotecario”, ponencia presentada al III Encuentro Internacional Teoría y Práctica Política “Estado, política y transformaciones sociales en América Latina”, organizado por Departamento de Sociología



(UNMDP), Instituto del Desarrollo Humano (UNGS) y Grupo de Estudios Socio-Históricos (UNMDP). Mar del Plata, 11-13 de diciembre.

VIO MARCELA (2008); “*La producción de la Ciudad Metropolitana: reflexiones sobre el desarrollo urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires entre 1990 y 2008*”; ponencia presentada a las V Jornadas de Sociología de la UNLP, diciembre.

Ley 14449/ Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires. Texto de la norma y fundamentos.